



e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))
con sede en el
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Descentralización educativa en Argentina: condicionantes institucionales y consecuencias políticas

Tulia G. Falletti

Profesora de Ciencias Políticas en la Universidad de Pennsylvania, Philadelphia, U.S.A. Doctora en Ciencias Políticas (Northwestern University) y licenciada en Sociología (UBA). Correo electrónico: tulia@interchange.ubc.ca

Recibido con pedido de publicación: 23 de mayo de 2004

Aceptado para publicación: 27 de junio de 2004

Resumen

Descentralización educativa en Argentina: condicionantes institucionales y consecuencias políticas

¿De qué manera afectan las instituciones federales el proceso de descentralización? A su vez, ¿cuáles son las consecuencias de la descentralización en las relaciones intergubernamentales? Analizando el proceso de descentralización educativa en Argentina, este artículo complementa la bibliografía existente sobre descentralización y federalismo de dos formas. En primer lugar, estudia el impacto de las instituciones federales sobre los orígenes y la evolución de la descentralización educativa en Argentina. El artículo sostiene que la “*provincialización*” del sistema educativo en Argentina permitió una descentralización de responsabilidades sin recursos, lo cual resultó en limitaciones fiscales para las provincias. En segundo lugar, analiza las consecuencias de la descentralización de la educación. El artículo demuestra que, de una manera no planeada ni deseada por el ejecutivo nacional, la descentralización educativa llevó a fortalecer el poder de negociación de los gobernadores y sus representantes del área educativa en el diseño de las reformas de educación que siguieron a la transferencia de escuelas.

Palabras clave: Educación; descentralización; políticas públicas; Argentina

Summary

Educational decentralization in Argentina: institutional conditionings and political consequences

How do federal institutions affect the process of decentralization? In turn, what are the consequences of decentralization on intergovernmental relations? By analyzing the process of decentralization of education in Argentina, this article complements the existing literature on decentralization and federalism in two ways. First, it studies the impact of federal institutions on the origins and evolution of administrative decentralization in Argentina. The article argues that the “*provincialization*” of the educational system in Argentina allowed for a decentralization of responsibilities without resources, which resulted in fiscal constraints for the provinces. Second, it analyzes the consequences of decentralization of education. The article shows that, in a way that was not planned or desired by the national executive, administrative decentralization led to the strengthening of the bargaining power of provincial executives in the design of educational reforms that followed the transfer of schools.

Keywords: Education; decentralization; public politics; Argentina

Introducción

“Una vez que la centralización administrativa ha durado un tiempo, si el mismo poder que la fundó quisiera luego destruirla, siempre es incapaz de lograrlo.” (Alexis de Tocqueville, “Political Effects of Administrative Decentralization,” en Schleifer 1980: 137).

Si Alexis de Tocqueville resucitara, quedaría asombrado al descubrir que una ola de descentralización se ha extendido a lo largo del mundo luego de décadas de economías y estados centralizados. Y no se trata sólo de procesos de descentralización administrativa, sino también política y fiscal (Falletti, 2003; Manor, 1999). En Argentina, país federal donde durante períodos democráticos el pueblo ha elegido a los gobernadores (conforme a la constitución de 1853), y en donde ha habido un acuerdo fiscal para la distribución de recursos entre el gobierno nacional y las provincias (desde el sistema de coparticipación de impuestos de 1935), las políticas de descentralización más significativas del último cuarto del siglo XX se encuentran en el área de administración de servicios públicos. Como dice un informe del Banco Mundial: “Argentina es uno de los países más descentralizados [en Latinoamérica] pero tiene esencialmente la misma estructura política y fiscal que tenía antes de que intervinieran los militares en 1976” (Burki, Perry y Dillinger, 1999: 11). Sin embargo, en cuanto a la provisión de servicios sociales, Argentina ha sufrido cambios fundamentales desde mediados de la década de 1970.

Entre los servicios públicos, el sector educativo fue el más afectado por las políticas de descentralización.¹ Diversos estudios han analizado el impacto de la descentralización de las escuelas en Argentina sobre la calidad de la educación y el aprendizaje (Eskeland y Filmer, 2002; Galiani y Schargrodsky, 2002), sobre el planeamiento de la educación (Novick de Senen González, 1995) y sobre la probabilidad de conflictos laborales (Murillo y Ronconi, 2002). Sin embargo, ninguno de estos estudios ha analizado las condiciones que hicieron la descentralización de la educación *políticamente* factible, o su impacto sobre las relaciones intergubernamentales.

En este artículo combino *institucionalismo histórico y análisis del poder de negociación* de las partes involucradas para explicar por qué y cómo se llevó a cabo la descentralización de la educación en Argentina y cuáles han sido sus consecuencias para la distribución de poder entre el ejecutivo nacional y los gobernadores. La tesis del artículo es que las características principales y las consecuencias políticas de la descentralización de la educación en Argentina se explican con referencia a su estructura federal de gobierno. En primer lugar, la Constitución Federal ayudó a legitimar la transferencia de escuelas (tanto bajo regímenes autoritarios como democráticos). En segundo lugar, la evolución histórica del sistema de educación en Argentina, en gran parte producto del sistema federal de gobierno, hizo posible la descentralización de escuelas sin fondos. En tercer lugar, el federalismo redujo la cantidad de actores claves en la negociación del proceso de descentralización. Neutralizó el rol del congreso y la redujo la negociación a los miembros del ejecutivo nacional y los gobernadores. Finalmente, gracias a la existencia de una institución federal, tal como el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE), las provincias lograron un rol clave en el diseño de políticas educativas una vez que todas las escuelas nacionales primarias y secundarias fueron transferidas. Desde el punto de vista del gobierno central, esta fue una consecuencia no deseada de las reformas. El poder ejecutivo nacional impulsó la descentralización de escuelas (tanto en 1978 como en 1992) más con el propósito de equilibrar las cuentas nacionales que de transformar o mejorar el sistema educativo.

¹ El sector salud, por el contrario, evolucionó como responsabilidad de las provincias en Argentina (ver Rodríguez Larreta, Repetto *et al.* 2000: 17-46). En 1992, sólo dos provincias y la Ciudad de Buenos Aires tenían hospitales nacionales en sus jurisdicciones.

Con el objetivo de desarrollar esta tesis, el artículo está organizado en cinco secciones. La siguiente sección analiza brevemente algunos de los argumentos principales y deficiencias en los estudios sobre descentralización. La tercera sección explica de qué manera la dimensión más importante (por tamaño y relevancia) de la descentralización administrativa--la descentralización de educación--evoluciona en Argentina desde 1978 a 1992. La cuarta sección analiza los efectos de la descentralización sobre las relaciones entre el ejecutivo nacional y los representantes provinciales. La última sección subraya los hallazgos más importantes del trabajo y resalta las implicancias del mismo para los procesos de descentralización administrativa en otros países, tanto federales y unitarios.

Deficiencias en la literatura sobre descentralización

En términos generales, podemos identificar tres categorías de trabajos sobre descentralización. En primer lugar, está el cuerpo de trabajos más grande, aquellos interesados en las consecuencias de la descentralización. Por lo general, en estos trabajos se desarrollan argumentos ya sea a favor (por ejemplo, Borja et al. 1989; Tiebout, 1956; Shah, 1994; Weingast, 1995; Wiesner Durán, 1992 y 1995) o en contra de la descentralización (Cornelius, 1999; Fox y Aranda, 1996; Rodden, 2000; Rodden y Wibbels, 2002), y a partir de allí se realizan recomendaciones de diseño de política pública. Segundo, existe una cantidad más pequeña de trabajos que explican las causas de la descentralización. Entre dichas causas se distinguen: la elección racional de políticos nacionales basados en cálculos electorales (O'Neill, 1999), crisis de legitimidad e incentivos institucionales (Grindle, 2000; Penfold-Becerra, 1999), o la influencia de actores internacionales (Eaton en prensa, Schuurman, 1997). Finalmente, hay un puñado de autores que explican los diferentes grados de descentralización desde una perspectiva institucional comparada (Eaton, 2002; Riker, 1964; Willis, Garman y Haggard, 1999, Garman, Haggard y Willis, 2001).

Estos trabajos han avanzado a pasos agigantados la agenda de investigación sobre descentralización, tanto fiscal como política. Sin embargo, se pueden notar una serie de deficiencias comunes a la mayoría de los trabajos. La primera deficiencia es la desatención a la dimensión intergubernamental.² Si bien estudian los procesos de descentralización, es curioso que la mayoría de los trabajos dedica poca atención al rol de los actores políticos subnacionales. Tienden a enfatizar los incentivos y competencia electorales y los intereses partidarios, que sin duda son importantes. Sin embargo, cuando los políticos se eligen en distritos subnacionales, ellos también representan los intereses de sus provincias, estados o municipalidades, y no sólo los del partido político en el cual son elegidos. Esta ausencia de conceptualización de intereses territoriales es aún más alarmante en el análisis de países federales, tales como Argentina, en donde como dijera Edmund Muskie, las relaciones entre los presidentes, gobernadores, e intendentes constituyen la "cuarta rama" o "rama oculta del gobierno" (Wright, 1978: 5). Esta cuarta rama no puede ignorarse sin sacrificar gran parte de las posibilidades de explicar las causas, características y consecuencias de la descentralización. En este artículo, sostengo que los políticos representan *intereses territoriales* además de intereses partidarios. Los intereses territoriales están definidos por el nivel de gobierno (nacional, provincial, o local) que representan los políticos o bajo el cual son elegidos. Así, en temas de descentralización, los intereses partidarios y territoriales están a menudo en conflicto, y los contenidos de estas reformas dependen en gran medida de la manera en que se resuelve dicho conflicto.³

La segunda deficiencia es que los trabajos sobre descentralización explican casi exclusivamente el nivel de descentralización fiscal (medida como el porcentaje de impuestos recaudados y/o desembolsados a nivel subnacional) o los orígenes de la descentralización política (las decisiones de transformar cargos subnacionales que anteriormente eran nombrados en puestos electivos), pero no

² Aunque hay excepciones importantes, tales como: Eaton (en prensa), Rodríguez (1997), Ward, Rodríguez y Cabrero Mendoza (1999) y Wibbels (en prensa).

³ Para una mayor elaboración de la articulación entre intereses partidarios y territoriales en las coaliciones que llevaron a cabo reformas de descentralización en países latinoamericanos ver Falletti (2003).

hay estudios que analicen la descentralización de los servicios sociales, tales como la educación, desde una perspectiva política (a pesar de su importancia en la composición del gasto social).⁴ Este trabajo apunta a compensar esta deficiencia a través del estudio del rol de las relaciones intergubernamentales y las instituciones federales en los orígenes y evolución de la descentralización administrativa. El objetivo es señalar de qué manera la estructura intergubernamental del gobierno afecta el proceso de descentralización, y cómo la descentralización, a su vez, afecta la distribución de poder entre niveles de gobierno.

Descentralización educativa en argentina

La primera ronda de reformas: Descentralización de la educación primaria

El 5 de junio de 1978, mientras imágenes de Argentina se transmitían al mundo durante el Mundial de Fútbol, la Junta Militar Nacional promulgó dos decretos (21.809 y 21.810) transfiriendo todas las escuelas preescolares y primarias que pertenecían al Consejo Nacional de Educación a las provincias, a la Municipalidad de Buenos Aires y al territorio nacional de Tierra del Fuego. Se transfirieron aproximadamente 6.500 escuelas, 65.000 empleados públicos y 900.000 estudiantes, lo que constituía aproximadamente un tercio del sistema total de educación pública primaria.⁵ Los decretos tenían carácter retroactivo, entrando en vigencia a partir del 1 de enero de 1978. Desde ese día todos los empleados de educación nacional (maestros, administradores, personal de mantenimiento y supervisores) pasarían a formar parte de las administraciones provinciales y las provincias serían responsables únicas por los gastos involucrados en la provisión de educación preescolar y primaria. A diferencia de anteriores transferencias parciales que habían sido acompañadas de recursos (Filmus, 1998; Kisilevsky, 1990; Ministerio de Cultura y Educación, 1980b), la transferencia de 1978 implicó un recorte de gastos a nivel nacional del orden de 207.000 millones de pesos, monto equivalente al 20% del total de las transferencias que las provincias recibían del gobierno nacional (FIEL, 1993: 148). ¿Cómo fue posible una transferencia de responsabilidades sin recursos fiscales? Dos causas contribuyeron a este resultado: por un lado, la superioridad del poder ejecutivo nacional en las negociaciones sobre cómo llevar a cabo la descentralización de escuelas; por otro lado, el proceso de *provincialización* de la educación primaria que venía teniendo lugar desde la década de 1920 y facilitó la absorción de las otrora escuelas nacionales.

Superioridad del Ejecutivo Nacional en la negociación

En el contexto de un régimen militar, el ejecutivo nacional fue capaz de imponer su posición a las provincias: logró sacarse de encima responsabilidades de gasto social sin transferencia de recursos fiscales. El gobierno central estaba interesado en descentralizar las escuelas por varias razones. En primer lugar, veía a las provincias como reductos de conservadorismo, en los cuales se podían desarrollar futuros partidos políticos de derecha. En segundo lugar, y lo que tuvo mayor peso, en el contexto de un programa de gobierno neo-liberal (y con una deuda externa que se incrementaba velozmente), el gobierno central estaba interesado en reducir el tamaño de la burocracia federal y del déficit nacional (Filmus, 1998: 68; Novick de Senen González, 1995: 138). En tercer lugar, un aumento en la recaudación fiscal (y en consecuencia de las transferencias automáticas a las provincias) durante 1977 proveyó un contexto favorable para transferir gastos

⁴ La mayoría de los informes sobre la descentralización de los servicios sociales se han hecho desde una perspectiva de política pública (más que de ciencia política) y han sido publicados por organizaciones internacionales tales como el BID, el Banco Mundial y la ONU. Ver por ejemplo Di Gropello (1998), BID (1994) y Tavares de Almeida (1995).

⁵ Fuente: Presupuesto Nacional de 1978, citado en Ministerio de Cultura y Educación (1980b, tomo I: 85).

(Ministerio de Cultura y Educación, 1980b).⁶ La descentralización de la educación primaria sin transferencia de recursos fue una excelente oportunidad para recortar el gasto público y a la vez devolver responsabilidades a las provincias.⁷

El gobierno militar nacional fue capaz de justificar la transferencia de escuelas apelando al federalismo y al artículo 5 de la constitución, que establece que la educación primaria es responsabilidad de las provincias. El presupuesto nacional de 1978 así dice:

Con estas transferencias no sólo se ha pretendido aliviar el gasto público del Estado Nacional, sino que fundamentalmente se ha querido que las provincias *sean simplemente responsables por los aspectos administrativos que se desenvuelven en su jurisdicción*, como corresponde que sea dentro de *una concepción auténticamente federal del país.*” (Énfasis en el original, citado en Ministerio de Cultura y Educación, 1980b: Vol.2, 224.)

A pesar del régimen autoritario, tanto en su correspondencia con el ministerio de educación como en las reuniones del Consejo Federal de Educación, los gobernadores y sus representantes del sector educativo expresaron claramente que la transferencia de escuelas y maestros debía realizarse junto con la transferencia de los recursos necesarios para sostenerlos. El Ejecutivo Nacional estableció un fondo llamado “Programa 050” para ayudar a aquellas provincias con menos recursos a afrontar los déficit que sobrevendrían con la transferencia de escuelas (Ministerio de Cultura y Educación, 1980b: 44). Pero este fondo fue transitorio, el gobierno nacional tenía poder discrecional sobre su distribución y las transferencias eran luego descontadas de los presupuestos provinciales. Así entre 1977 y 1983, los gobiernos provinciales tuvieron que destinar cantidades cada vez mayores de sus propios recursos a la educación (de 14 % antes de la transferencia a 20 %, después), mientras que el gobierno nacional reducía su participación en el sector (de un 8.6 % a un 7.6 % del total de gastos nacionales se destinaron a educación). En parte como consecuencia de la descentralización administrativa, los déficit provinciales crecieron a un ritmo mucho mayor que el déficit nacional (ver Tabla 1). En este contexto, los gobernadores se volvieron cada vez más dependientes del Ejecutivo Nacional para transferencias automáticas y discrecionales. Con el retorno a la democracia, la primera medida que demandaron los gobernadores al poder ejecutivo nacional, fue una nueva ley de coparticipación que aumentara la proporción de impuestos recibida por las provincias, de forma de paliar las consecuencias fiscales de las transferencias de servicios de 1978. Y mientras que las transferencias fiscales a las provincias aumentaron durante los años ochenta, estas eran de carácter discrecional. Sería recién a comienzos de 1988 que el poder ejecutivo nacional accedería a la renovación legal del sistema de coparticipación (Pírez, 1986).

⁶ Para dar cuenta de los antecedentes de la transferencia de 1978, un informe del Ministerio Nacional de Educación decía: “El Sr. Ministro de Economía de la Nación [José Martínez de Hoz] a fines de 1977, considera que se ha producido una mayor recaudación en las arcas provinciales por lo cual decide encarar una política de transferencias de servicios, entre ellos los educativos.” (Ministerio de Cultura y Educación 1980b: Vol.1, p.151) Los recursos provinciales aumentaron de 0.88% a 1.56% del PBI entre 1976 y 1977 (Kisilevsky 1998: 55).

⁷ Como observó un analista social en su momento: “En los últimos tres años, el gobierno federal en la Argentina se ha embarcado en un contundente programa para transferir servicios públicos provistos federalmente... a los gobiernos provinciales.(...) Esto es parte de los esfuerzos por parte del régimen militar para reducir el dominio del gobierno central, recortar el gasto federal y el tamaño de la burocracia federal y fortalecer los gobiernos provinciales como base de poder posible para un futuro desarrollo de partidos políticos.” (Harris, 1983: 194)

Tabla 1. Gastos en educación y déficit por nivel de gobierno, 1977-1983 ⁸

Año	Déficit del gobierno central	Déficit de las provincias (total)	Gastos en educación del gobierno central	Gastos en educación de las provincias
1977	10.2	15.7	8.6 %	14.1 %
1978	10.9	25.1	9.7 %	19.9 %
1979	5.9	18.9	8.3 %	21.2 %
1980	10.4	23.3	8.9 %	22.1 %
1981	33.5	49.2	7.3 %	21.0 %
1982	31.3	30.6	6.2 %	19.2 %
1983	39.9	81.0	7.6 %	19.5 %

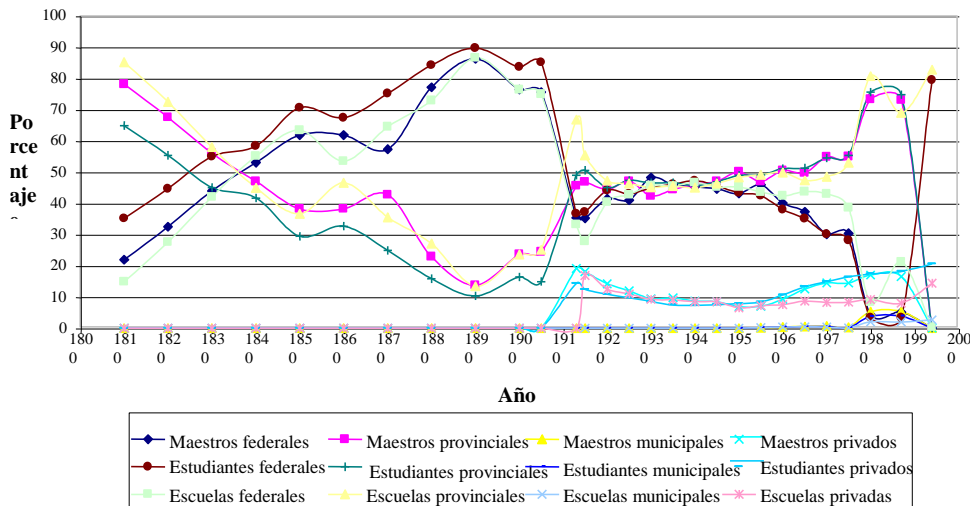
Legados institucionales: La provincialización del Sistema Educativo

Si la transferencia fue impuesta sin recursos por el gobierno militar y si la negociación sobre la transferencia automática de recursos fiscales estuvo estancada hasta 1988, ¿por qué se quedaron los gobernadores con las escuelas luego del retorno a la democracia en 1983? ¿Por qué no intentaron devolverlas al gobierno nacional? El análisis de la evolución histórica de la creación de escuelas en Argentina ayuda a responder a estas preguntas.

Desde los primeros días de la república hubo conflictos entre los gobiernos nacional y provincial por el reparto de las responsabilidades educativas. Luego de la independencia de España, los gobiernos provinciales administraban 85% de las escuelas que existían en el territorio (46 de un total de 54 escuelas). Así, cuando se firmó la constitución nacional en 1853, ésta estableció que la educación primaria era responsabilidad de las provincias. Pero durante la segunda mitad del siglo diecinueve, como parte del proyecto de construcción del estado-nación, el gobierno nacional tuvo un rol activo en el sistema educativo, reflejado en el rápido crecimiento de las escuelas nacionales a través de todo el territorio, la creación del Consejo Nacional de Educación y la promulgación de la ley de educación obligatoria, universal y libre. Pero a pesar de la expansión del sistema educativo nacional, en 1920 el número de escuelas, maestros y estudiantes bajo jurisdicción provincial igualó aquellos del nivel nacional. Al analizar la evolución de las escuelas a lo largo de los siglos XIX y XX, vemos que a pesar de la creencia comúnmente sostenida sobre el nivel de centralización del sistema de educación en Argentina, éste ha estado significativamente descentralizado al nivel de la escuela primaria desde el primer cuarto del siglo XX. Como muestra la Figura 1, entre los años 1920 y 1978, las escuelas, maestros y estudiantes estaban repartidos de manera casi equitativa entre el nivel provincial y nacional.

⁸ Fuente de información: Fondo Monetario Internacional (1985). Los déficit están expresados en miles de australes. Los gastos en educación están calculados como un porcentaje del total de gastos de cada nivel del gobierno.

**Figura 1. Evolución de las escuelas de nivel primario, maestros y estudiantes.
Por nivel de gobierno, 1810-1994⁹**



Cuando en 1978, el gobierno militar decidió de manera autoritaria transferir las escuelas primarias a las provincias, lo hizo en un contexto en el cual el 50 % del sistema de educación ya estaba provincializado.¹⁰ La existencia de estos sistemas provinciales de educación, permitió la absorción de las ex - escuelas nacionales.¹¹

En síntesis, la descentralización administrativa en Argentina comenzó como resultado de la presión del ejecutivo nacional para recortar el gasto público. El ejecutivo nacional apeló al federalismo y a la Constitución Nacional para legitimar la transferencia. Más aún, la evolución institucional de un sistema *provincializado* de educación, explica cómo es que fue posible una descentralización de responsabilidades sin recursos. El hecho que los gobernadores querían -o por lo menos comprendían que era su mandato constitucional- gestionar la educación primaria y el hecho de que los sistemas de educación provinciales ya estaban en su lugar en todas las provincias explican por qué la transferencia de responsabilidades no fue acompañada de una descentralización de recursos o capacidades fiscales. Estos dos motivos también explican por qué las provincias se quedaron con las ex-escuelas nacionales después de la transición a la democracia en 1983. La transferencia de 1978 también tuvo un efecto "incremental" en reformas posteriores. Las hizo más fáciles de lograr, como veremos a continuación.

La segunda ronda de reformas: Descentralización de escuelas secundarias

⁹ Confeccionado por la autora basándose en las siguientes fuentes: para los años 1810-1905: Consejo Nacional de Educación (1938); años 1913 a 1960: Ministerio de Educación y Justicia (1964b); años 1965-1970: Ministerio de Cultura y Educación (1973); año 1975: Ministerio de Cultura y Educación (nd); año 1980: Ministerio de Cultura y Educación (1980^a); año 1987: Dirección Nacional de Información (1989); y año 1994: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1996).

¹⁰ En 1970, la provincia de La Rioja, por ejemplo, administraba el 80 % de las escuelas en su territorio, seguida por La Pampa (77 %) y Buenos Aires (75 %). En Córdoba, Santa Fe, Río Negro y Entre Ríos, cerca del 60 % de las escuelas estaba bajo la esfera del gobernador.

¹¹ No obstante dicha absorción, entre 1975 y 1980 se cerraron 3.328 escuelas públicas primarias (pasando de 24.185 a 20.857 escuelas), y esto a pesar de que el número total de alumnos en escuelas públicas aumentó entre esos años (de 3.180.264 a 3.399.817). Datos del Ministerio de Educación.

...ante la evidencia de que iba a salir esta ley nos pusimos a trabajar para tratar de mejorarla en todo lo posible.¹²

La siguiente ronda de descentralización de educación tuvo lugar trece años después, durante la primera presidencia de Carlos Menem (1989-1995). El 6 de diciembre de 1991, el Congreso promulgó la Ley 24.049 de acuerdo a la cual la administración de todas las escuelas nacionales secundarias y para adultos y la supervisión de las escuelas privadas, era transferida a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires.¹³ Se estima que el costo financiero de los servicios transferidos fue 1.2 mil millones de dólares por año, equivalente al 10% del total de los gastos provinciales o al 15% del total de las transferencias nacionales. Se incorporaron más de 2.000 escuelas nacionales, 72.000 maestros y 700.000 estudiantes a los sistemas de educación provinciales, que también debían supervisar más de 2.500 escuelas privadas.¹⁴ El artículo 14 de la ley establecía que el costo de los servicios transferidos sería solventado con recursos provinciales, pero el artículo 15 establecía que toda vez que los recursos recaudados en un mes determinado estuvieran por debajo del promedio del período correspondiente a abril-diciembre de 1991, el gobierno nacional transferiría los 1.2 mil millones o la diferencia requerida para igualar ese monto.

¿Por qué tuvo lugar la segunda ronda de descentralización de la educación trece años después de la primera ronda? ¿Por qué aceptaron (nuevamente) los gobernadores una transferencia de servicios sin recursos (o sólo con una cláusula de garantía financiera condicional)? Tal como en 1978, las respuestas a estas preguntas están en la superioridad de negociación del Ejecutivo Nacional como también en la *provincialización* del nivel secundario de educación en Argentina. Más aún, la manera en que se descentralizaron las escuelas en 1978 tuvo un papel fundamental en determinar los intereses de los actores principales y ciertas características de la negociación en la siguiente ronda de descentralización.

La negociación entre el presidente y los gobernadores

Al analizar la descentralización de la educación en forma diacrónica, podemos distinguir tres etapas del proceso y mecanismos de retroalimentación (que van de resultados de políticas a preferencias y a políticas que se tomaron después), como queda resumido en la Figura 2.¹⁵

En la primera etapa, se produjo la descentralización de las escuelas preescolares y primarias, como se vio más arriba. En breve, la reforma de 1978 tuvo tres consecuencias principales: 1) aumentó las capacidades administrativas de los ejecutivos provinciales, que en algunos casos fue interpretado como un afianzamiento del federalismo; 2) generó un drenaje de fondos de los tesoros

¹² El senador del partido radical Adolfo Gass durante el debate de la Ley 24.049. Cámara de Senadores de la Nación, Diario de Sesiones, noviembre 28, 1991, 4537.

¹³ Junto con las escuelas, esta ley también transfirió dos programas de alimentación y los pocos hospitales que permanecían bajo jurisdicción nacional, ubicados en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y la Municipalidad de Buenos Aires. Estos servicios fueron añadidos en el apéndice de la ley.

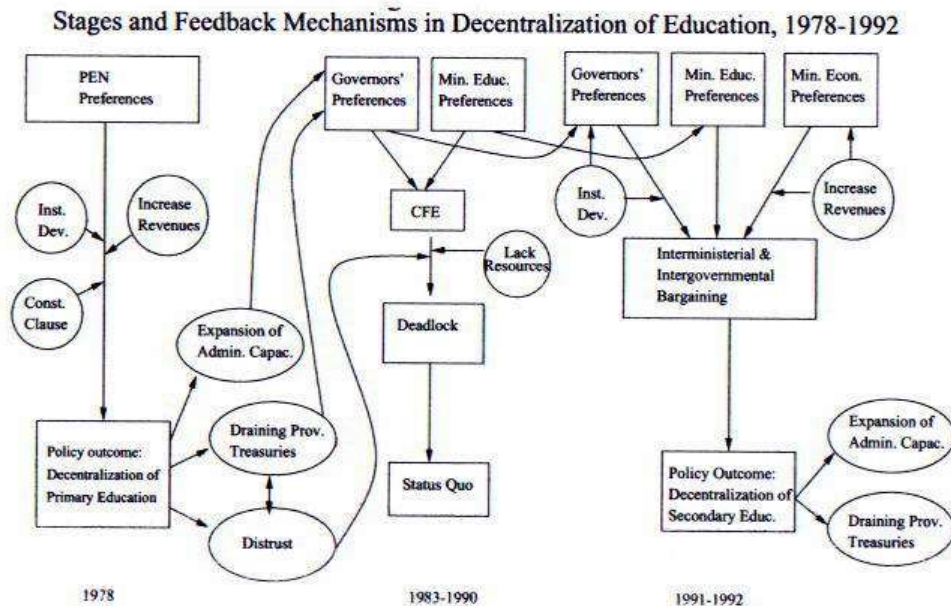
¹⁴ Cálculos de la autora, basados en la evolución de escuelas, estudiantes y maestros por nivel de gobierno entre 1992 y 1994. Información del Ministerio de Cultura y Educación (1993 y 1996).

¹⁵ En esta figura, los actores involucrados en la negociación están representados dentro de cuadrados de bordes redondeados; los efectos de políticas, dentro de óvalos; factores contextuales (exógenos), dentro de círculos; y los resultados de políticas dentro de rectángulos. Las flechas continuas en negrita representan mecanismos de retroalimentación positivos. Las flechas en negrita punteadas representan mecanismos de retroalimentación reactivos. Para una conceptualización de mecanismos de retroalimentación positivos y reactivos ver Mahoney (2000) y Pierson (1992; 2000).

provinciales, que debieron afrontar más responsabilidades de gasto con la misma estructura de recursos; 3) intensificó la desconfianza de los gobernadores hacia el ejecutivo nacional, ya que la ayuda financiera que el gobierno nacional había prometido en 1978 (Programa 050) tuvo corta duración y en última instancia se descontó de recursos provinciales.

La segunda etapa se extiende de 1983 a 1990 y está caracterizada por la persistencia del status quo. Si bien durante este período los intereses de los ejecutivos nacional y subnacionales parecen haber coincidido en llevar a cabo la descentralización.¹⁶ Sin embargo, la ausencia de recursos fiscales y la desconfianza entre niveles del gobierno hicieron que la negociación intergubernamental fuera imposible

Figura 2



Poco después de que Carlos Menem asumiera el poder, un proyecto para descentralizar la educación fue aprobado por todos los representantes provinciales de la 10ª Asamblea Ordinaria del CFCE el 7 de diciembre de 1989. El proyecto proponía una transferencia de escuelas gradual y con fondos, y fue presentado al congreso en febrero de 1990. En este proyecto, cuyo autor intelectual fue el subsecretario de educación Luis Antonio Barry, la transferencia de escuelas era sólo un paso en el proceso de descentralización de la educación, cuyo objetivo principal era mejorar la calidad educativa (Barry nd, Salonia 1996). Pero este proyecto fue puesto de lado en el Comité de Educación del Congreso y nunca se trató, principalmente debido a discrepancias en cuanto al tema del financiamiento de la transferencia de escuelas.

¹⁶ Los 300 miembros del congreso nacional de educación de 1988 recomendaron de forma unánime la descentralización del sistema educativo. Un año antes, un informe del Partido Radical en el poder había hecho la misma recomendación (Novick de Senén González 1995: 123). Además, en las elecciones presidenciales de 1989, las plataformas partidarias de los tres partidos políticos más grandes incluían la descentralización de la educación entre sus propuestas. Todo ello indica que para 1989, la descentralización de la educación, como reforma política, tenía un alto grado de apoyo político y de la sociedad.

La situación cambió a fines de 1991. A casi dos de la presentación del proyecto del Ministerio de Educación, el Ministro de Economía Domingo Cavallo envió al congreso la ley de presupuesto de 1992 incluyendo allí la transferencia de escuelas secundarias a las provincias. El Ministro proyectaba que debido a un incremento en la recaudación fiscal (a su vez consecuencia del plan de convertibilidad de 1991), las transferencias automáticas a las provincias aumentarían al menos en 1.5 mil millones durante 1992, y por ello proponía la transferencia de las escuelas secundarias. La propuesta tomó por sorpresa aún a los mismos legisladores del partido oficialista.¹⁷ Pronto fue evidente que a diferencia de la transferencia de escuelas primarias, que se impuso desde arriba por los militares, la transferencia de escuelas secundarias, en el contexto de un régimen democrático, requería del apoyo de una coalición política. Con respecto a los actores que jugaron un rol en esta coalición, cabe mencionar que los sindicatos de maestros fueron rápidamente neutralizados (Murillo 1999). La descentralización de escuelas secundarias fue negociada principalmente con los *gobernadores*. No hay registro oficial de lo que sucedió en estas negociaciones que fueron a puertas cerradas, pero es posible reconstruir la posición de los principales actores y el grado de influencia de éstos en la negociación a través de los diferentes proyectos de ley, entrevistas con actores claves y los debates en el Senado y la cámara de diputados.

A nivel nacional, los ministerios de economía y educación tenían diferentes ideas sobre cómo llevar a cabo la descentralización. El ministerio de educación quería una transferencia gradual y con fondos, que apuntara a mejorar la calidad de la educación en las provincias, tal como había sido expresado en la propuesta de febrero de 1990. El ministerio de economía, en cambio, quería la descentralización de la educación por motivos fundamentalmente económicos: para recortar el gasto nacional. El Ministro de Economía Domingo Cavallo afirmó públicamente que la transferencia de la educación secundaria le ahorraría al gobierno nacional 890 millones de dólares por año.¹⁸ De forma tal que en lugar de considerar una ley especial para la transferencia de escuelas, el ministerio de economía quería que la reforma fuera parte de la ley de presupuesto de 1992. El descontento de algunos miembros del Congreso (que consideraban esta actitud como otra instancia más de la conducta autoritaria de Cavallo), sumado a la desconfianza de los gobernadores respecto del financiamiento de la reforma, ayudó al ministerio de educación a alcanzar un acuerdo con el resto del gabinete nacional. Se acordó que se aprobaría una ley especial para transferir las escuelas.¹⁹ Fue entonces que empezaron las negociaciones con los gobernadores.

Inicialmente, tanto los gobernadores del oficialismo como de la oposición, pidieron que la transferencia de escuelas estuviera acompañada de recursos. Así, José Octavio Bordón, gobernador del partido oficialista en Mendoza, dijo:

Nosotros estábamos a favor de una transferencia democrática y ordenada del nivel secundario. El primario había sido transferido de manera autoritaria por un gobierno militar sin suficientes recursos. A nosotros nos parecía positivo si se hacía bien, porque la verdad que se estaba produciendo una transferencia de hecho, sin reconocimiento en la coparticipación.²⁰

¹⁷ Entrevista a Susana Decibe en Buenos Aires, 7 de febrero, 2001.

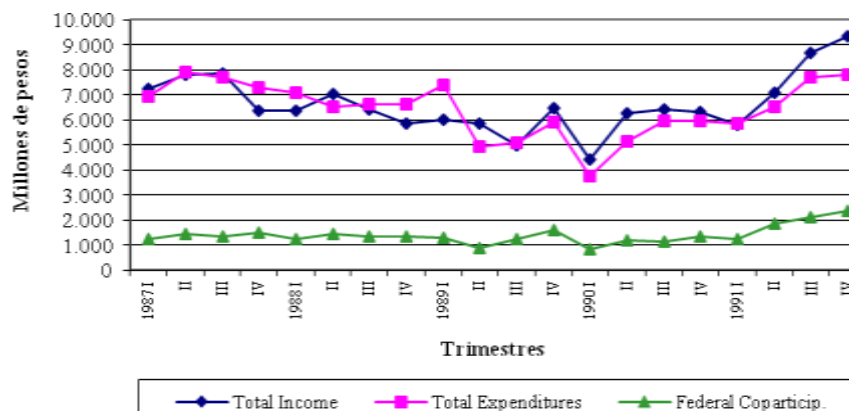
¹⁸ *La Nación*, Buenos Aires, 7 de diciembre, 1991, p. 14.

¹⁹ El ministro de Educación Antonio Salonia dijo: "La implementación de la transferencia de escuelas fue ardua porque las provincias desconfiaban del gobierno nacional... Es por ello que el Ejecutivo Nacional planeó una ley para transferir las escuelas. Creo que esto fue positivo." Entrevista a Antonio Salonia, en Buenos Aires, diciembre 15, 2000.

²⁰ Entrevista a José Octavio Bordón, en Buenos Aires, 8 de febrero, 2000.

La posición del ministerio de economía fue, en cambio, que las provincias podían solventar la transferencia de escuelas con sus propios recursos ya que la cantidad absoluta de impuestos recaudados (y por ende las transferencias automáticas a las provincias a través de la coparticipación) había aumentado de manera constante desde abril de 1991 y continuaría aumentando en 1992, como sucedió.²¹ Al igual que en 1978, cuando el Ministro de Economía Martínez de Hoz había visto en el aumento de recaudación fiscal un contexto favorable para la transferencia de la educación primaria, a fines de 1991 Cavallo llegaba a la misma conclusión con respecto a la educación secundaria. El siguiente es el gráfico de finanzas públicas que Cavallo habría mostrado a los gobernadores en el momento de las negociaciones.

Figura 3. Rentas y gastos nacionales y coparticipación de impuestos, 1987-1991²²



(Rentas totales – Gastos totales – Coparticipación federal)

La figura 3 contiene la información trimestral sobre la evolución de impuestos y gastos a nivel nacional de 1987 a 1991. Cavallo quería persuadir a los gobernadores que desde la promulgación de la Ley de Convertibilidad las rentas públicas totales estaban creciendo a un ritmo más acelerado que los gastos, y que esta tendencia continuaría. De acuerdo con el recuento de uno de los directivos del ministerio de educación que estaba en la reunión:

[Uno de los gobernadores del partido oficialista dijo]: “Mirá, Mingo [Domingo Cavallo], todos tus gráficos son bárbaros, pero llevamos cinco [o] seis meses [de estabilidad], ¿quién me garantiza que el año que viene va a ser así?” Entonces se da toda una discusión y Cavallo dice: “Yo lo garantizo-“[Los gobernadores] le dijeron: “Si estás tan convencido, ponelo en la cláusula de garantía.”²³

Es muy probable que ésta haya sido la manera en que se terminó incluyendo la cláusula de garantía financiera (artículo 15 de la Ley 24.049) y los gobernadores aceptaran la transferencia. Los debates en el Senado indican que los representantes peronistas de las provincias chicas del norte y

²¹ Mientras en 1990 los valores absolutos de transferencias automáticas a las provincias (coparticipación neta) fue de 4.8 mil millones de pesos, en 1991 fue de 6.9 mil millones y 8.8 mil millones en 1992 (Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias 1994: 15).

²² Datos del Ministerio de Economía, República Argentina.

²³ Entrevista realizada en Buenos Aires, 26 de enero de 2001.

centro, particularmente La Rioja y San Luis, fueron los primeros en ponerse del lado del ejecutivo nacional. Luego de varias reuniones, todos los gobernadores (con la excepción del gobernador de la UCR de Córdoba, Eduardo Angeloz) aceptaron la transferencia.²⁴ Luego de hacer esta concesión, los gobernadores no lograron el resultado más esperado, ya que deberían financiar la transferencia de nuevos servicios con el incremento absoluto de sus propios recursos fiscales. Pero obtuvieron la garantía de que cada mes en que la recaudación fiscal estuviera por debajo de un cierto promedio (el del período abril-noviembre 1991), el gobierno nacional les otorgaría la diferencia. Cavallo tampoco obtuvo su resultado más esperado, que habría sido transferir sin garantías financieras, como había ocurrido en 1978.

En cuanto a la garantía de financiamiento una vez realizada la transferencia, es difícil establecer si se cumplió o no, sin embargo significativa evidencia indica que fueron las provincias las que asumieron el costo de la descentralización. Primero, es muy difícil distinguir los orígenes (provincial, nacional, o ambos) de los 1.2 a 1.3 mil millones asignados cada año para financiar escuelas secundarias anteriormente nacionales, programas de alimentación y hospitales. Segundo, las opiniones sobre los orígenes de estos fondos están altamente politizadas según el nivel territorial representado. En mis entrevistas, representantes nacionales sostienen que el gobierno nacional ha transferido los recursos, mientras que representantes provinciales sostienen que las escuelas fueron descentralizadas sin recursos.²⁵ Solamente uno de los funcionarios nacionales entrevistados reconoció que la descentralización de escuelas no habría estado acompañada por recursos.²⁶ Tercero, fuentes gubernamentales secundarias indican que la cláusula de garantía de financiamiento jamás ha sido usada. Dos documentos, uno escrito por el ministerio nacional del interior y el otro por el Consejo Federal de Inversiones, establecen que los fondos para financiar las escuelas secundarias (entre 1.2 a 1.3 mil millones de dólares) son descontados de los ingresos provinciales, antes de distribuir los recursos entre todas las provincias (Consejo Federal de Inversiones, 2000, Zapata nd). Finalmente, cuando Domingo Cavallo afirmaba que la transferencia de la educación secundaria le ahorraría al gobierno nacional 890 millones de dólares por año, estaba reconociendo que las provincias financiarían la transferencia.²⁷ En conclusión, una variedad de evidencia sugiere que la descentralización de la educación secundaria en Argentina "no fue un medio para lograr la reforma y mejorar la educación sino un medio para resolver los problemas fiscales del gobierno federal." (Eaton, 1998: 6) Una vez más, ¿cómo se explica este resultado en un contexto democrático?

El legado institucional: evolución de las escuelas secundarias

Además del aumento en la recaudación y la cláusula de garantía de financiamiento, otro factor que facilitó la descentralización de las escuelas secundarias fue el hecho de que la educación secundaria ya se encontraba significativamente *provincializada* desde 1975.

Como muestra la figura 4, mientras que en 1963 las escuelas federales secundarias constituían el 26.5 % y sólo 8.7 % eran provinciales (el restante 64.7 % eran colegios privados), en 1975 existía la misma cantidad de escuelas secundarias federales y provinciales: 27.6 % en cada nivel del gobierno (menos del 1 % era municipal y el restante 44 % eran colegios privados). La *provincialización* de las

²⁴ Entrevista a Eduardo C. Angeloz, en Buenos Aires, 19 de diciembre, 2000.

²⁵ Entre los representantes del nivel nacional entrevistados se encuentran: Jorge Baldrich (diputado nacional), Luis A. Barry (ex subsecretario de educación), Sergio España (ex funcionario del ministerio nacional de educación), Antonio Salonia (ex ministro de educación), Leticia Sarabia y Marcelo Seijas (administradores gubernamentales). Entre los representantes del nivel provincial entrevistados que opinaron sobre la financiación de las escuelas: Eduardo C. Angeloz (ex gobernador de Córdoba y senador), José O. Bordón (ex gobernador de Mendoza) y Hugo Garneró (ex ministro de finanzas de Santa Fé).

²⁶ Entrevista a Marcos Makón (funcionario de la *Jefatura de Gabinete*), en Buenos Aires, 26 de Enero de 2001.

²⁷ *La Nación*, Buenos Aires, Diciembre 7, 1991, 14.

Descentralización educativa en Argentina: condicionantes institucionales...

Tulia Falletti

escuelas secundarias comenzó mucho después que a nivel primario, pero en 1992 las provincias ya estaban administrando más escuelas que el ministerio nacional: 26.2 % de las escuelas eran nacionales, 31.2 % provinciales, 0.2 % municipales y el resto eran privadas.

Más aún, si bien las escuelas secundarias nacionales eran administradas *de jure* por el gobierno nacional hasta 1992, en los hechos la descentralización ya estaba en camino. Como dijo el gobernador de Mendoza:

...en la práctica, las provincias cada vez iban creando más servicios de educación secundaria que no eran reconocidos en la coparticipación, y por otra parte... cada vez que había un problema en una escuela nacional, venían a requerir a la provincia la solución del problema.²⁸

Los funcionarios nacionales también reconocieron esta situación. El secretario de educación Luis A. Barry dijo:

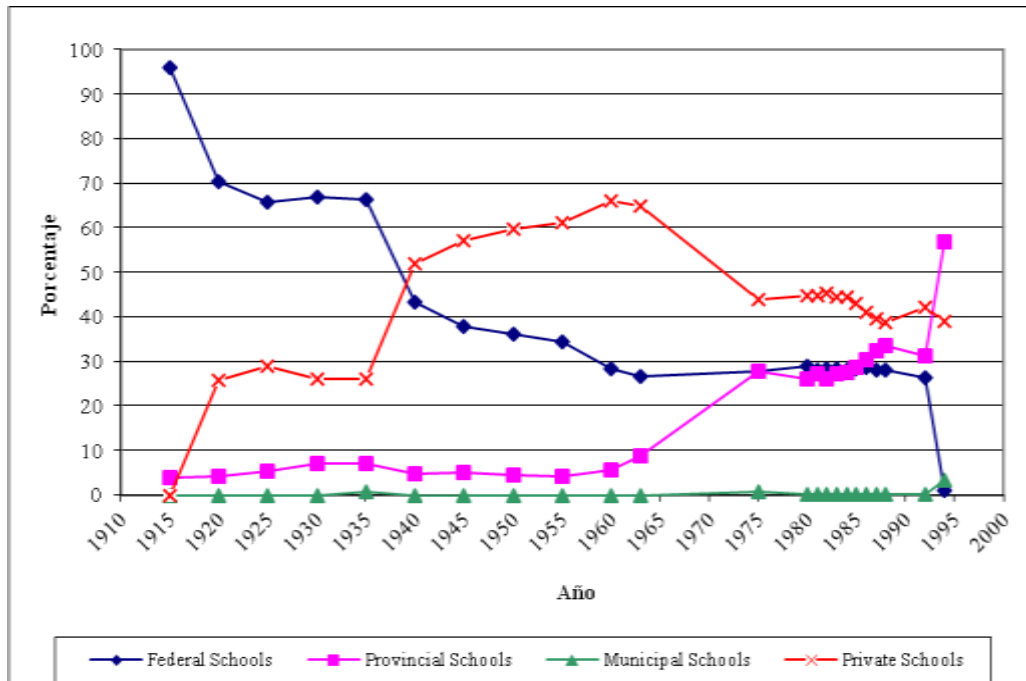
Había escuelas [nacionales] que hacía 10 años no tenían una supervisión, hacía años que se las manejaba por teléfono, o que los fondos se preguntaban por carta [desde Buenos Aires]; se tenía una vinculación de tipo formal, epistolar o de algún modo, que no era eficiente. (Barry: 34)

O como lo manifestó un miembro del ministerio de economía: “Sólo en las placas las escuelas eran nacionales.”²⁹ Bajo estas condiciones -dada la evolución del nivel secundario de educación- los gobernadores estaban más dispuestos a una transferencia de escuelas, aún cuando la garantía de financiamiento probara ser difícil de hacer cumplir.

²⁸ Entrevista con José Octavio Bordón, en Buenos Aires, 8 de febrero, 2001.

²⁹ Entrevista a Juan Carlos Pezoa, en Buenos Aires, 13 de febrero, 2001.

Figura 4. Evolución de escuelas de nivel secundario por nivel de gobierno, 1915-1994³⁰



(Escuelas federales – Escuelas provinciales – Escuelas municipales – Escuelas privadas)

La Legislatura Nacional en el proceso de descentralización

Una vez que el acuerdo con los gobernadores fue alcanzado, el proyecto de ley fue discutido brevemente y promulgado por el Congreso. Los senadores Olijela del Valle Rivas (PJ, Tucumán) y José A. Romero Feris (*Partido Autonomista Liberal*, Corrientes) presentaron el proyecto de ley en el Senado. Durante el debate del proyecto de ley, los senadores, indistintamente de su afiliación partidaria, hicieron oír sus preocupaciones sobre la manera de financiar las escuelas transferidas. Una de las senadoras de la UCR de Mendoza, Margarita Malharro de Torres, leyó y abogó por una propuesta creada por el gobernador de su provincia, quien a pesar de pertenecer al partido gobernante se oponía a la propuesta del gobierno central en cuanto al financiamiento de las escuelas. A pesar de sus preocupaciones explícitas, cuando llegó el momento de votar por el proyecto de ley, los senadores cumplieron con el acuerdo previamente negociado entre el ejecutivo nacional y los gobernadores.

Una vez aprobado en el Senado, el proyecto de ley pasó a la cámara de diputados. Allí, se debatió la ley junto con la ley de presupuesto nacional 1992 y ambas leyes fueron votadas en la misma sesión (lo que demuestra cuán relacionadas estaban ambas propuestas, a pesar de esfuerzos previos por parte del ministerio de educación por separar los debates). Los diputados demostraron la misma actitud fatalista hacia su rol en el proceso de toma de decisiones que habían expresado antes los senadores. El diputado Federico Clérici (del partido de derecha *Unión de Centro Democrático*) dijo:

³⁰ Elaborada por la autora basándose en las siguientes fuentes: para los años 1915 a 1963: Ministerio de Educación y Justicia (1964a); año 1975: Ministerio de Educación y Justicia (nd); años 1980 a 1988: Ministerio de Cultura y Educación y Organización de los Estados Americanos (1993); año 1992: Ministerio de Cultura y educación (1993); año 1994: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1996).

La realidad es que los diputados llegamos demasiado tarde en un tema que debió haber sido preocupación inicial de esta Cámara... hoy nos encontramos con un asunto que ya ha sido planteado y tratado por el Poder Ejecutivo Nacional, por los gobernadores provinciales y por los senadores en representación de cada una de las provincias... Nada de lo que digamos o discutamos esta noche va a producir alguna diferencia. La suerte está echada y sólo nos queda ver qué pasa después del 1º de enero de 1992.³¹

El contenido y los términos de la ley de descentralización ya habían sido negociados y acordados con los gobernadores, y el Congreso actuó meramente como un sello. Durante la sesión en la cual los contenidos del proyecto de ley eran debatidos sólo hubo 25 diputados presentes en la cámara. Pero al momento de votar la ley había 167 miembros presentes: 156 diputados votaron a favor de la ley, 8 votaron en contra y 2 se abstuvieron.

El acotado rol del congreso en la negociación de la descentralización educativa es un indicativo de la importancia de las relaciones intergubernamentales en el proceso para reformas. Los estudios de descentralización que ponen el foco solamente en la interacción entre las ramas ejecutivas y legislativas del gobierno pasan por alto una dimensión fundamental del proceso de negociación de reformas descentralizadoras. Este proceso, en general, se desarrolla por fuera del Congreso, en negociaciones directas con los gobernadores, que no sólo responden a intereses partidarios, sino a intereses territoriales definidos por el nivel de gobierno (provincias, en este caso) que representan los actores.³²

Efectos políticos de la descentralización educativa

Hasta este momento, he mostrado que la constitución federal y la evolución del sistema de educación (expresión de la organización federal del país), explican las características principales de la descentralización administrativa en Argentina. El federalismo también tuvo el efecto de poner a los gobernadores en el centro del proceso de negociación en cuanto a la descentralización. Como vimos, ello sucedió antes de la transferencia de escuelas. El acuerdo con los gobernadores era más importante que el rol desempeñado por miembros del congreso. El federalismo también significó que los gobernadores y ministros provinciales fueron jugadores claves luego de que se promulgara la ley de transferencia. Ello sucedió en acuerdos bilaterales entre los gobernadores y el presidente como también en negociaciones dentro de una institución federal: el Consejo Federal de Educación.

Acuerdos bilaterales

Luego de sancionado el proyecto de ley, los gobernadores seguían siendo figuras clave en definir todos los detalles de cómo se llevaría a cabo la transferencia de escuelas en cada provincia. Se firmaron acuerdos bilaterales con cada gobernador para establecer la fecha exacta de cuándo la administración provincial se haría cargo de las ex escuelas nacionales. Los acuerdos también incluían temas como el seguro de salud de los maestros, las pensiones y salarios, la recuperación y el mantenimiento de los edificios escolares, el financiamiento de escuelas privadas y la autoridad para

³¹ Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones, 28 de noviembre, 1991, 4541.

³² Cabe señalar que el Congreso se volvió más relevante en la discusión de los contenidos de la nueva Ley Federal de Educación. Hubo debates largos y encendidos sobre los contenidos de esta ley desde su presentación en el Senado en marzo de 1991 hasta su aprobación final en abril de 1993 (ver Corrales 2003). Pero en temas de descentralización administrativa, el rol de diputados y senadores fue secundario.

conferir títulos y certificados. Los acuerdos representaban la ratificación de los gobernadores de su apoyo a la descentralización de la educación secundaria.

El orden en el cual fueron firmados también es revelador. El primer acuerdo fue firmado con el gobernador de La Rioja (provincia natal del presidente Menem) en enero de 1992. Los siguientes cuatro gobernadores en firmar también fueron peronistas, un reflejo de que había una coalición vertical de gobernadores del partido gobernante y el ejecutivo nacional detrás de la descentralización educativa de 1992. Los gobernadores radicales no firmaron hasta octubre y diciembre de 1992. Los últimos dos gobernadores que firmaron, Néstor Kirchner y Eduardo Duhalde, eran peronistas pero de facciones internas opuestas a la del presidente. En el caso de la provincia de Buenos Aires, la última en firmar en diciembre de 1993, las implicancias financieras de la transferencia también eran más serias que para el resto de las provincias. Por un lado, treinta por ciento de todas las escuelas transferidas estaban en la provincia de Buenos Aires. Por otro lado, dado que las escalas de sueldos de los maestros provinciales y aquellos que anteriormente habían sido nacionales debían ser iguales, el gobierno de la provincia de Buenos Aires tuvo que subir los sueldos de los maestros provinciales, cuyos sueldos (a diferencia del resto de las provincias) eran más bajos que aquellos de los maestros que anteriormente habían sido nacionales.³³

El Consejo Federal de Cultura y Educación

El Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE) es una institución federal presidida por el ministro nacional de educación y conformado por todos los ministros provinciales de educación. Fue creado en 1979, fusionando dos consejos preexistentes (el Consejo de Educación y el Consejo de Cultura) que habían sido creados en 1972. El objetivo principal del CFCE es coordinar las acciones del gobierno federal y las provincias en temas de educación. Como quedó expresado en la ley que creó el consejo, su objetivo es:

...planificar, coordinar, asesorar y acordar los aspectos de la política cultural educativa que requiera el país y que comprometan la acción conjunta de la Nación, las Provincias...

La ley que creó el consejo fue modificada en dos ocasiones (en 1983 y 1993), pero en cada enmienda el consejo preservó su función coordinadora. Sin embargo, desde su creación hasta el final de la dictadura militar, el consejo básicamente aprobó automáticamente las políticas propuestas por el gobierno federal (Slomiansky, 1989). Durante la presidencia del partido radical de 1983-1989, el consejo se reunió muy pocas veces dada la oposición de los ministros provinciales (la mayoría del partido peronista) a las políticas del gobierno nacional. Pero después de firmar los acuerdos de transferencia en 1992 y 1993, y particularmente después de la Ley Federal de Educación de 1993 (Ley 24.195), el CFCE adquirió gran importancia y vitalidad. Desde comienzos de 1990 el consejo se volvió una institución para el debate, la negociación y la creación de consensos entre los niveles nacional y subnacional del gobierno, y para la coordinación y aprendizaje horizontal de los representantes de las provincias.

Dos indicadores de la actividad cada vez mayor del CFCE son el número de reuniones y las resoluciones producidas por año. De acuerdo a su estatuto, el consejo se reúne dos veces al año en asambleas ordinarias, y el ministro nacional de educación, el comité ejecutivo del consejo, o un tercio de los miembros del consejo pueden llamar a asambleas extraordinarias en cualquier momento.

³³ Para un listado completo de los convenios bilaterales entre el gobierno central y las provincias incluyendo fecha en que se firmaron, fecha de vigencia y pagos adicionales convenidos en estos acuerdos, ver Falletti (2001: 222).

Descentralización educativa en Argentina: condicionantes institucionales...

Tulia Falletti

Como figura en la Tabla 2, el número de reuniones aumentó de 1 en 1989 a 5 en 2002. Mientras tanto, el número de resoluciones aumentó de un promedio de 2 a 5 por reunión.

En segundo lugar, todos los acuerdos para transferir escuelas -con la excepción de los de Córdoba y la ciudad de Buenos Aires- tenían un artículo que le daba al consejo el poder de auditar la transferencia de fondos desde el gobierno nacional a las provincias. Esta función de auditor era nueva para el CFCE, históricamente considerado como una institución de consulta solamente.

Un tercer indicador del nuevo rol del consejo y de la importancia creciente de los gobiernos subnacionales en el diseño de políticas de educación fue el proceso de negociaciones referidas a la implementación de reformas educativas sancionadas por la Ley Federal de Educación (24.195). Según Inés Aguerrondo, subsecretaria de Programación Educativa de 1994 a 1999:

El CFCE (...) se constituyó en el espacio de negociaciones y decisiones referidas a los aspectos específicos de la transformación educativa. Esto permitió reducir la conflictividad potencial de los cambios propuestos por esta ley [Federal de Educación], así como incorporar al proceso de decisión la diversidad de situaciones de las provincias (Aguerrondo 2000:4)

Tabla 2. Reuniones y resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación, 1989-2002³⁴

Año	Reuniones	Resoluciones	Res. por reun.
1989	1	2	2.00
1990	3	9	3.00
1991	1	1	1.00
1992	5	13	2.60
1993	4	10	2.50
1994	3	4	1.33
1995	3	10	3.33
1996	4	7	1.75
1997	4	15	3.75
1999	5	20	4.00

³⁴ Fuente: Cálculos de la autora basados en información del Consejo de Cultura y Educación, Ministerio de Cultura y Educación, República Argentina y en <http://www.me.gov.ar/consejo/resolucion/reso.html> (revisado por última vez el 8 de septiembre, 2003).

8				
9	199	7	33	4.71
0	200	5	28	5.60
1	200	2	16	8.00
2	200	5	25	5.00
Tales	52	193	3.71	

Finalmente, en el CFCE también se produjo coordinación y aprendizaje entre actores subnacionales. Los ministros de educación provinciales aprendían de su interacción con otros ministros provinciales en asambleas del CFCE. Al analizar algunas de las transcripciones de reuniones del CFCE se aprecia que ministros provinciales tales como Luis Roldán de la provincia de La Pampa y Graciela Giannettasio de la provincia de Buenos Aires (y posteriormente ministra de educación nacional) se ocupaban a menudo de fijar los puntos de la agenda y lograr mayorías de trabajo para sus propuestas, que a menudo disputaban la posición del ministerio nacional.³⁵

Las provincias también se coordinaron para votar políticas propuestas por el ministerio nacional. En 2000, el ministro nacional de educación, Juan José Llach, intentó que las provincias aceptaran firmar un segundo Pacto Federal de Educación. El primer Pacto Federal de Educación había sido firmado en septiembre de 1994 y estaba a punto de expirar en septiembre de 2000. En junio de 2000 Llach presentó su proyecto para un segundo Pacto Federal, pero los ministros provinciales insatisfechos con el monto de dinero que el ministerio nacional proponía invertir en educación, rehusaron firmar el segundo pacto. El pacto fracasó, y como consecuencia el ministro nacional de educación renunció.³⁶

En resumen, las cosas cambiaron mucho desde los tiempos cuando el CFCE se limitaba a avalar las propuestas del gobierno central. Una vez que se descentralizaron los servicios de educación, a través de la asignación de nuevas funciones y la coordinación posibilitada por el CFCE, los ministros provinciales y gobernadores obtuvieron mayor peso para negociar reformas educativas. Esta fue la consecuencia no deseada de un proceso de descentralización inicialmente diseñado por el Ejecutivo Nacional para delegar gastos, recortar el déficit y equilibrar las cuentas públicas.

Conclusiones

Una definición mínima de federalismo sostiene que su característica necesaria es la garantía constitucional de autonomía de los gobiernos subnacionales. Un sistema federal tiene al menos dos niveles de gobierno con sus respectivos derechos y obligaciones constitucionalmente garantizados. En este “sistema, ciertas cuestiones son exclusiva competencia de unidades locales -cantones, estados, provincias- y están constitucionalmente más allá de la autoridad del gobierno nacional, mientras que otras cuestiones están constitucionalmente por fuera del ámbito de autoridad de las

³⁵ Ver, por ejemplo, las transcripciones de las asambleas extraordinarias 39 (1999) y 45 (2000). Tanto Roldán como Gianettasio ocuparon sus cargos durante un tiempo prolongado y pueden ser caracterizados como un tipo de funcionario público más tecnócrata que político.

³⁶ Otras circunstancias también contribuyeron a la renuncia del ministro a fines de septiembre de 2000, especialmente conflictos políticos con otros miembros del gobierno y con el subsecretario de educación básica, Francisco Delich. Entrevista a Juan José Llach en Buenos Aires, 30 de enero, 2001.

unidades subnacionales” (Dahl, 1986: 114). El federalismo es una *pluralidad de centros autónomos y coordinados*.

El federalismo actuó como espada de doble filo en el proceso de descentralización administrativa en la Argentina. Por un lado, la constitución federal y la evolución institucional del sistema de educación (en el cual las provincias tuvieron un rol muy importante) hicieron que la descentralización administrativa sin recursos fuera más fácil de lograr. Tanto bajo regímenes autoritarios y democráticos, los ejecutivos nacionales fueron capaces de deslindar responsabilidades sin recursos. Los ejecutivos nacionales apelaron a la constitución federal y dependieron fuertemente de las capacidades institucionales que las provincias ya habían desarrollado en sus sectores de educación. Por otro lado, el federalismo proveyó a los actores provinciales de instituciones (incluso por fuera de la legislatura nacional) que facilitaron su coordinación y negociación con el gobierno nacional. Los gobernadores tenían un lugar clave en la mesa de negociación y en la definición de los contenidos de las reformas educativas que siguieron a la descentralización de escuelas.

Como consecuencia de la descentralización de la educación primaria, y a causa de la forma en que se originó y fue implementada, los gobernadores terminaron en una peor situación fiscal en relación al Ejecutivo Nacional que la que tenían antes de 1978. En términos de capacidades, la descentralización de escuelas primarias significó que desde 1978 los ejecutivos provinciales fueron los únicos responsables de contratar, despedir, promover y reubicar a maestros de nivel primario. Las autoridades provinciales también eran las únicas responsables por la gestión de escuelas primarias y negociaciones salariales, pero el avance de estas capacidades sobre el anterior sistema de educación nacional primaria significó más problemas que ventajas para los gobernadores. De la noche a la mañana, se hicieron responsables de pagar 65.000 salarios adicionales y de hacerse cargo de 6.500 escuelas, al mismo tiempo que su participación en los ingresos fiscales totales cayó del 48.5% en 1976 al 29% en 1983 (FIEL, 1993: 151). La vuelta a la democracia le dio una oportunidad única a los gobernadores de recuperar el equilibrio del poder y lograr un mayor grado de descentralización fiscal; pero llevaría cuatro años luego de 1983 para que ello sucediese. El Ejecutivo Nacional, consolidado por la distribución intergubernamental de poder heredado del período autoritario, fue capaz de detener la descentralización fiscal hasta 1988. Una vez que se promulgó la reforma de la descentralización (es decir la nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos 23.548), la centralización de recursos tuvo lugar una vez más en 1992 y 1993.

El camino hacia la descentralización iniciado en 1978 tuvo dos efectos principales sobre posteriores rondas de reformas administrativas. En primer lugar, configuró las preferencias de los gobernadores. Dada la expansión de sus capacidades administrativas, los gobernadores estaban a favor de una descentralización (con fondos) de escuelas secundarias, como consta en la propuesta del CFCE de 1989. En segundo lugar, el Ejecutivo Nacional también aprendió de la experiencia de descentralización de 1978. Cavallo se dio cuenta de que en un contexto de recaudación fiscal en aumento, la descentralización de gastos sin recursos era factible. Estos efectos de retroalimentación política (reconfiguración de preferencias, expansión de capacidades y aprendizaje) añadidos al desarrollo institucional del sistema de educación en Argentina (la provincialización de la educación secundaria desde mediados de 1970) explican por qué en 1992, como en 1978, hubo una reforma de descentralización administrativa sin recursos fiscales (aunque con una garantía fiscal que es difícil de monitorear).

A pesar de las consecuencias fiscales negativas que la descentralización educativa significó para funcionarios subnacionales, una vez que se promulgó la Ley Federal de Educación en abril de 1993, el CFCE adquirió nuevas responsabilidades. Esta era la otra cara del federalismo. Le proporcionaba a los gobernadores una institución en el sector educativo, el CFCE, en el cual podían pelear por sus intereses frente a aquellos del gobierno nacional. De este modo, comenzando en 1993-1994 los

ministros provinciales de educación fueron capaces de coordinar sus exigencias y promover intereses subnacionales respecto del contenido y financiamiento de reformas educativas (el primer *Pacto Federal de Educación* de 1994 es un ejemplo). En otras palabras, los gobernadores fueron los negociadores claves en la transferencia de escuelas secundarias, antes y después de que se promulgara la ley en el Congreso. Sin embargo, por las necesidades fiscales urgentes y en aumento, las ventajas políticas que resultaron de la descentralización administrativa se parecieron más a una victoria pírrica que a un triunfo real para las provincias.

Los países federales con sistemas institucionales de educación centralizados y los países unitarios en general, no tienen las capacidades institucionales que les permitirían transferir responsabilidades administrativas sin recursos. En este tipo de países, es muy probable que la descentralización administrativa sea financiada. México y Colombia son ejemplos de estos tipos de reformas (Falletti, 2003). Desde el punto de vista negativo, estos países carecen de una organización (tal como el CFCE en Argentina) en donde los gobiernos subnacionales puedan coordinarse para configurar reformas políticas a nivel nacional o donde puedan aprender de otras experiencias de unidades subnacionales con servicios públicos descentralizados. Es allí precisamente en donde está el potencial de la descentralización educativa en Argentina: al contar con una institución como el CFCE que puede facilitar la difusión de un sólido diseño de políticas de una provincia a otra y en donde la colaboración y los acuerdos entre las provincias y el Ejecutivo Nacional pueden lograrse con mayor facilidad. Si este potencial se realiza o no depende de la voluntad política de los actores involucrados, pero por lo menos la institución está allí para que ellos la puedan usar y darle nuevos significados.

Bibliografía

Agüerrondo, Inés (2000): *Transformación educativa en la Argentina (1993-1999). Una mirada desde la formación docente inicial*. Buenos Aires.

Barry, Luis Antonio. nd. La Primera Reforma del Estado a Nivel Nacional. Proceso de Descentralización. El Caso Educación. X Seminario Nacional del Presupuesto Público: ASAP.

Borja, Jordi, Teresa Valdes, Hernán Pozo, y Eduardo Morales (1989). *Descentralización del estado: movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

BID. Banco Interamericano de Desarrollo (1994). Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1994. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Burki, Shahid J., Guillermo E. Perry, y William R. Dillinger (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C.: The World Bank.

Consejo Federal de Inversiones (2000). Coparticipación Federal y Otros Regímenes. Enero-Diciembre 1999. Buenos Aires: CFI.

Consejo Nacional de Educación. (1938). Cincuentenario de la Ley 1420. Tomo II, Memoria sobre el desarrollo de las escuelas primarias desde 1884 hasta 1934. Buenos Aires.

Cornelius, Wayne A (1999). *Sub-national Politics and Democratization in Mexico*. La Jolla, CA: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Corrales, Javier (2003). *The Politics of Education Reforms in Argentina, 1983-1999*. Amherst College, Amherst, MA.

Dahl, Robert (1986). *Federalism and the Democratic Process. In Democracy, Liberty, and Equality*. Oslo, Denmark: Norwegian University Press.

Di Gropello, Emanuela and Cominetti, Rossella, ed. (1998). *La Descentralización de la Educación y la Salud: Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Descentralización educativa en Argentina: condicionantes institucionales...
Tulia Falleti

Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa (1989). Establecimientos - Alumnos - Docentes. Cifras Provisionales. Año 1987, Estadísticas de la educación. Año 73, nro. 2. Buenos Aires: Centro Nacional de Estadísticas de la Educación.

Eaton, Kent (1998). Political Obstacles to Decentralization in Argentina and the Philippines. Paper read at Latin American Studies Association annual meeting, September 23-26, at Chicago.

Eaton, Kent (2002). *Politicians and economic reform in new democracies : Argentina and the Philippines in the 1990s*. University Park: Pennsylvania State University Press.

Eaton, Kent (en prensa): *Politics Beyond the Capital: the Design of Subnational Institutions in South America*, Stanford University Press.

Eskeland, Gunnar S., and Deon Filmer (2002). *Autonomy, Participation, and Learning in Argentine Schools: Findings, and Their Implications for Decentralization*. Washington, D.C.: World Bank.

Falleti, Tulia (2001). "Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal" en Calvo, Ernesto y Juan Manuel Abal Medina, h. (ed.). *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires: INAP-EUDEBA, 205-230.

Falleti, Tulia (2003). *Governing Governors: Coalitions and Sequences of Decentralization in Argentina, Colombia, and Mexico*. Ph.D., Political Science, Northwestern University, Evanston, IL.

FIEL (1993): *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en Argentina*. Buenos Aires: FIEL.

Filmus, Daniel (1998). *La descentralización educativa en el centro del debate. En La Argentina que viene: análisis y propuestas para una sociedad en transición*, Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Fondo Monetario Internacional (1985): *Government Finance Statistics Yearbook*. Vol. Vol. IX. Washington, D.C.: IMF.

Fox, Jonathan, and Josefina Aranda (1996). *Decentralization and Rural Development in Mexico*. San Diego: Mexican Studies, University of California.

Galiani, Sebastian, y Ernesto Schargrotsky (2002). Evaluando el impacto de la descentralización escolar sobre la calidad de la educación. *Economía*: 1-40.

Garman, Christopher, Stephan Haggard, and Eliza Willis (2001). Fiscal Decentralization. *A Political Theory with Latin American Cases*. *World Politics* 53 (January):205-236.

Grindle, Merilee (2000). *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Harris, Richard L. (1983). "Centralization and Decentralization in Latin America". In *Decentralization and Development*, Beverly Hills, London, New Delhi: Sage Publications.

Kisilevsky, Marta (1990). *La relación entre la Nación y las provincias a partir de la transferencia de servicios educativos del año 1978*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones.

Kisilevsky, Marta (1998). Federalismo y educación: un espacio histórico de pugnas distributivas. Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Mahoney, J. (2000). "Path dependence in historical sociology", in *Theory and Society* 29 (4):507-548.

Ministerio de Cultura y Educación (1973). *Argentina. La educación en cifras. 1963-1972*. Buenos Aires: Subsecretaría de educación.

Ministerio de Cultura y Educación (1980a.). *Estadísticas de la Educación. Establecimientos, alumnos, docentes. Cifras provisionales 1980*. Buenos Aires: Departamento de Estadística.

Ministerio de Cultura y Educación (1980b). *Evaluación de la Transferencia*, Tomos 1- 2. Buenos Aires: Secretaría de Estado de Educación, Dirección Nacional de Investigación, Experimentación y Perfeccionamiento Educativo.

Ministerio de Cultura y Educación (1993). Establecimientos y alumnos. Total del país 1991-1992., Serie estadística Nro. 4. Buenos Aires: Dirección Nacional de Planeamiento e Investigación. Dirección de Estadística Educativa.

Ministerio de Cultura y Educación. nd. Estadísticas de la Educación. Síntesis 1972-1976. Buenos Aires: Departamento de estadística.

Ministerio de Cultura y Educación, y Organización de los Estados Americanos (1993). Las estadísticas del nivel medio. La evolución de la última década, Proyecto sistema de información y planificación educativa. Buenos Aires.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1996). Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994. Resultados Definitivos. Serie A No. 1. Total del país. Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Ministerio de Cultura y Justicia (1988). Consejo Federal de Cultura y Educación. Ley No. 22.047 Creación del C.F.C.y E. Decreto No. 943/84. Buenos Aires.

Ministerio de Educación y Justicia. (1964a). Enseñanza Media. Años 1914-1963. Tomo I y II. Buenos Aires: Departamento de Estadística Educativa.

Ministerio de Educación y Justicia. (1964b). La enseñanza primaria en la República Argentina, años 1913-1963. Buenos Aires: Departamento de estadística educativa.

Murillo, María Victoria (1999). "Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico", in Journal of Interamerican Studies and World Affairs 41 (1):31-57.

Murillo, Maria Victoria, and Lucas Ronconi (2002). "The Politicization of Public Sector Labor Relations: Argentine Teachers' Strikes in a Decentralized Education System".

Novick de Senén González, Silvia (1995). *Argentina. In Decentralization and planning of education: recent experiences in five Latin American countries*, Paris: UNESCO: International Institute for Educational Planning.

O'Neill, Kathleen (1999). "Decentralization in the Andes: Power to the People or Party Politics?" Ph.D. Thesis, Government, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.

Penfold-Becerra, Michael. 1999. Institutional Electoral Incentives and Decentralization Outcomes: Comparing Colombia and Venezuela. Ph.D. Thesis, Political Science, Columbia University, New York, NY.

Pierson, Paul (1992). "Policy Feedbacks" and Political Change: Contrasting Reagan and Thatcher's Pension-Reform Initiatives. Studies in American Political Development 6 (Fall):359-390.

Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". American Political Science Review 94 (2):251-267.

Pérez, Pedro (1986). *Coparticipación federal y descentralización del Estado*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Riker, William H. (1964). *Federalism. Origin, Operation, Significance*. Boston and Toronto: Little, Brown and Co.

Rodden, Jonathan (2000). "The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints around the World". Paper read at Decentralization and Democracy in Latin America, February 11-13, at University of Minnesota.

Rodden, Jonathan, and Erik Wibbels. (2002). "Beyond the Fiction of Federalism: Macroeconomic Management in Multitiered Systems". World Politics 54 (4):494-531.

Rodríguez, Victoria E. (1997). *Decentralization in Mexico. From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Boulder, CO, and Oxford: Westview Press.

Rodríguez Larreta, Horacio, Fabián Reppetto, et al. (2000). *Descentralización de Políticas Sociales. Segundo Informe de Avance*. Abril de 2000. Mimeo: Buenos Aires

Descentralización educativa en Argentina: condicionantes institucionales...

Tulia Falletti

Salonia, Antonio F. (1996). *Descentralización Educativa, Participación y Democracia. Escuela autónoma y ciudadanía responsable*. Vol. 10, Estudios. Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

Schleifer, James (1980). *The making of Tocqueville's "Democracy in America"*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Schuurman, Frans J. (1997). "The Decentralisation Discourse: Post-Fordist Paradigm or Neoliberal Cul-de-Sac?" In *Globalisation, competitiveness, and human security*, edited by C. Kay. London and Portland, OR: F. Cass in association with the European Association of Development Research and Training Institutes (EADI), Geneva.

Shah, Anwar (1994). "The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging markets economies". Washington D.C.: The World Bank.

Slomiansky, Eduardo (1989). "El Consejo Federal de Cultura y Educación (1972-1988). *Propuesta Educativa*, Agosto, 111-114.

Subsecretaría de Relaciones Fiscales y Económicas con las Provincias (1994). *Cambios estructurales en la relación nación-provincias*. Buenos Aires: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Tavares de Almeida, Maria Hermínia. (1995). *Federalismo y Políticas Sociales*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Tiebout, Charles M. (1956): "A pure theory of local expenditures." *The Journal of Political Economy* 64 (5):416-424.

Ward, Peter and Victoria Rodríguez with Enrique Cabrero Mendoza (1999): *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back In*. Austin: The University of Texas.

Weingast, Barry (1995). "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development". *Journal of Law, Economics, and Organization* 11 (1):1-31.

Wibbels, Erik (En prensa). *Decentralization and the Market: Federalism and Market Reform in the Developing World*. Cambridge University Press.

Wiesner Durán, Eduardo (1992). *Colombia. Descentralización y Federalismo Fiscal*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Wiesner Durán, Eduardo (1995). *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Willis, Eliza, Christopher Garman, y Stephan Haggard (1999): "The politics of decentralization in Latin America, *Latin American Research Review* 34 (1):7-56.

Wright, Deil S. (1978). *Understanding Intergovernmental Relations*. Massachusetts: Duxbury Press.

Zapata, Juan Antonio. nd. "Gasto Público y Provincias". Buenos Aires: IDEA XXXI Coloquio Anual.

Constitución de la Confederación Argentina (1994)